

Kommunesammenslåinger og lokal politisk kultur

Tord Willumsen - Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging, Universitetet i Tromsø

Kommunesammenslåing innebærer å slå sammen to eller flere kommunestyre. Dette er demokratiske arenaer som over tid har utviklet en egen lokal politisk kultur. Men hvordan skal vi få til at sammenslåingen tar med seg det beste fra ulike kulturer til de nye kommunestyret?

Skrevne og uskrevne regler i politikken

En lokal politisk kultur består blant annet av et felles sett normer og verdier som forteller hvordan uenighet og politiske konflikter skal håndteres. Vi tenker gjerne at det finnes mange lover og regler som regulerer de politiske prosessene, men det er mye mer som er opp til kommunene selv som også påvirker de politiske prosessene. Kommunen har bl.a. selv vedtatt prosedyrer, rutiner og etablert praksiser. Nye kommunepolitikere har blitt opplært i disse etter hvert, slik at de fleste av reglene (både de skrevne eller uskrevne) til slutt blir oppfattet som selvfølgeligheter.

Demokratiske verdier og styringstradisjoner

Ett av de viktigste aspektene ved politisk kultur som det ofte oppstår konflikt rundt, har med forståelsen av hva som er demokratisk å gjøre. I noen kommuner tilstrebes en konsensuskultur, mens i andre kommuner tilstrebes en mer utpreget majoritetskultur.

Et annet aspekt ved lokal politisk kultur som ofte skaper konflikt, er knyttet til forholdet mellom politikk og administrasjon. Noen vektlegger at administrasjonen skal være faglig uavhengig og «timeglassmodellen», mens andre vektlegger at administrasjonen skal ha en sterke politisk lojalitet.

En god politisk kultur?

Det finnes ingen fasit som forteller hvordan en god politisk kultur bør være. Men to momenter synes klare: For det første at en politisk kultur ikke vil fungere godt dersom verdiene ikke deles av alle aktørene. Lokalpolitikere, rådmann og administrative toppledere må dele de viktigste verdiene og være enige om «hvordan det bør gjøres her».

For det andre synes det klart at ytterligheter skaper problemer. Kommunestyret må derfor være bevisst på at en av dets viktigste oppgaver er å balansere ulike hensyn mot hverandre slik, men at en bør være tydelig på hvordan denne balansen skal være "her i kommunen".

En god politisk kultur skapes ved bevissthet om verdier og respektfull dialog.

Kommunesammenslåinger og politisk kultur

Når kommuner lever sitt eget politiske liv gjennom mange tiår, oppstår det en unik lokal politisk kultur i hver kommune. Noen av disse er nokså like, men det finnes også en del trekk ved slike lokalpolitiske kulturer som ser ut til å være vanskelige å kombinere med hverandre. Dette kan naturligvis skape en del utfordringer ved en kommunesammenslåing. Dette får ofte lite oppmerksomhet i forkant av kommunesammenslåinger. Mer bevissthet om lokal politisk kultur kan utvilsomt være til hjelp. I noen tilfeller har sammenslåingsinitiativer strandet fordi politikere i de aktuelle kommunene oppfattet hverandres adferd som «udemokratisk», «gammeldags», «uhensiktsmessig» eller rett og slett «upassende». Det finnes flere historier fra den store kommunereformen på 1960-tallet om at kommuner ble slått sammen, men i kommunestyret ble diskusjonene så kraftige og endeløse at det det var en viktig grunn til at kommunen ble delt igjen. I noen tilfeller dreier dette seg om kulturkollisjoner og debatter om hvorvidt uskrevne regler ble brutt.

Mer bevissthet om lokal politisk kultur i forkant av sammenslåingen vil både forhindre at sammenslåingsinitiativer strander, og gjøre det lettere å få det politiske livet i kommunen til å fungere godt etter sammenslåingen.

Hva er lokal politisk kultur?

En vanlig definisjon av politisk kultur er: "**overbevisninger, normer og verdier som definerer en situasjon hvor politisk handling finner sted**". Det dreier seg altså om uskrevne regler for hva som er god eller akseptabel opptreden på den lokalpolitiske arenaen. Disse reglene videreføres til nye kommuner (lokalpolitikere, administrativt ansatte osv.) gjennom sosialisering. Dette har flere viktige implikasjoner:

- **Kultur er noe innlært.**

Vi lærer hvordan vi skal opptre av de som var der før oss. Denne prosessen kalles sosialisering. For eksempel lærer nye kommunestyrerepresentanter hvordan de skal opptre i kommunestyret ved å se på de mer erfarne og ved at de blir møtt med reaksjoner når de gjør noe "galt". (Noen av reglene er skriftlige og nedfelt i et reglement, andre er uskrevne.)

- **Kulturelle elementer kan oppleves som selvsagte.**

Når vi har vent oss til et sett av regler reflekterer vi kanskje ikke over at det i andre kommuner kan gjøres annerledes. Kultur er noe vi alltid er en del av, men ikke alltid er oss bevisst. Vi bærer alltid med oss en rekke verdier som vi oppfatter som "sannheter". Disse tar vi gjerne for gitt uten å ha reflektert over at det er en del av vår kultur.

- **Hver kommune vil over tid utvikle sin egen distinkte lokale politiske kultur.**

Vi kan snakke om en norsk politisk kultur, og over tid vil det også utvikles en egen lokal politisk kultur i hver kommune. Kultur er i stadig endring, og normer og verdier brynes stadig mot hverandre, slik at vi over tid vil se at en kommunes politiske kultur endrer seg, enten i rykk og napp eller ved mange små steg. I en globalisert verden er det rimelig at vi påvirkes av nabokommunene eller andre kommuner vi er i kontakt med, av nasjonal politisk kultur eller ideer som kommer utenfra. Noen slike trekk tar kommunens politiske kultur opp i seg, noen modifiseres, mens andre avvises.

- **Når ulike normer og verdier møtes vil det kunne oppstå kulturkollisjoner.**

Mange av de bitreste lokale politiske stridene oppstår over spørsmål som ikke bare gjelder en viktig politisk sak, men også utvikler seg til å handle om hvorvidt motparten har opptrådt «uryddig» i saken. Det kan med andre ord dreie seg om at uskrevne regler er brutt.

Politisk kultur og politisk organisering

Overbevisninger, verdier og normer leder gjerne til troen på at en bestemt politisk organisering er bedre for kommunen enn andre. Derfor kan politisk organisering iblant reflektere lokal politisk kultur.

For eksempel kan en kommune preget av en majoritetsdemokratisk tankegang vedta å innføre parlamentarisme. En kommune som er særlig sterkt preget av konsensusdemokratisk tankegang vil gjerne innføre mange kollegiale organer der politiske prosesser i seg selv blir tillagt stor vekt, og der mekanismer for å finne kompromisser og konsensusløsninger er vektlagt. På samme måte vil en kommune der politikerne verdsetter sterk politisk lojalitet fra administrasjonen gjerne opprette politiske organer som fatter flest mulig beslutninger. I kommuner der tanken om faglig uavhengighet og skarpt skille mellom politisk og administrativ sfære står i fokus, vil kommunen innskrenke antall berøringspunkter mellom politikere og forvaltning, og gjerne innføre en streng komitemodell med stor delegasjon til rådmannen.

Men det er ikke nok å se på organisasjonskartet og ut fra det med stor sikkerhet beskrive den lokale politiske kulturen. Etersom kultur er i stadig endring vil tiden etter hvert løpe fra de eksisterende institusjonene. Ofte reagerer politikerne med å vedta en omorganisering slik at strukturene igjen stemmer med verdiene og det som etter hvert har utviklet seg til å bli en etablert praksis. Men noen ganger fylles i stedet de etablerte strukturene med et nytt innhold.

Når to eller flere kommuner skal slå seg sammen, må de blant annet velge politisk organisering. Da kan kulturforskjeller ofte komme til overflaten.

Demokratiske verdier: Konsensusdemokrati eller majoritetsdemokrati

Demokrati betyr folkestyre, dvs. at folkets vilje får komme til uttrykk og er styrende for alle politiske beslutninger. Men en slik demokratidefinisjon gir ikke svar på hva som skal skje dersom «folket» ikke er enig med seg selv. Som regel er det jo flere meninger om en aktuelle politisk sak, og spørsmålet blir hvem som da bestemmer. Det finnes to ulike svar, representerer ved to ulike måter å tenke demokratiet på.

Majoritetsdemokrati

På den ene iden står de som hevder at i slike situasjoner er det flertallets vilje som må bli avgjørende. Denne tanken kalles majoritetsdemokrati, og innebærer altså at dersom halvparten av de stemmeberettigede + én stemme velger ett standpunkt så er saken avgjort. En svakhet med denne formen for demokrati er at dersom velgerne faller i to eller flere stabile grupper vil den ene alltid være i flertall, mens den eller de andre gruppene alltid vil være i mindretall. Denne situasjonen kalles flertallsdiktatur.

Konsensusdemokrati

Et annet svar er at «flest mulig skal bestemme». Dette kalles konsensusdemokrati, og innebærer at man i stedet for å stemme over en sak med en gang (og dermed forutsette at meningene er formet på forhånd) skal man gå i dialog og lytte til hverandres argumenter. I stedet for flertallsdiktatur skal man søke kompromisser og omforente løsninger. Dette kan også ende i endeløse diskusjoner som ikke leder til noen avgjørelse.

«Kvasiparlamentarisme»

Begge disse forståelsene har altså sine sterke og svake sider, og begge kan hevdes å være uttrykk for demokratisk tankegang. Den norske Formannskapsmodellen kan sies å være basert på et ideal om

konsensusdemokrati, ettersom de mest sentrale politikerne samles i et eget organ (formannskapet) for å diskutere saker som deretter skal opp i kommunestyret. I et parlamentarisk system forutsettes det derimot at det finnes to blokker som vil utgjøre et flertall i posisjon og et mindretall i opposisjon.

Selv om de fleste norske kommuner har formannskapsmodellen så er det ikke alltid ensbetydende med at den konsensusdemokratiske modellen fungerer som tenkt. I stedet har mange kommuner et «kvasiparlamentarisk» system. På papiret har de formannskapsmodell, men i praksis er det lett å peke ut posisjon og opposisjon i kommunestyret, og møtene er preget av konfrontasjon mellom etablerte ståsteder i stedet for konsensusøkende dialog. I andre kommuner er derimot konsensuskulturen dominerende. Ofte er konfliktnivået lavt og de aller fleste kommunestyrevedtak enstemmige, og politikerne endrer ofte syn på en sak etter å ha hørt hverandres argumenter.

Kvasiparlamentarisme er et utbredt system som ikke er illegitimt eller udemokratisk. Men det er lett å se at vi her har med to svært ulike politiske kulturer å gjøre. Det er likevel ikke mulig å se av den politiske organiseringen eller noen formelle vedtak om det er konsensusdemokratisk eller majoritetsdemokratisk tankegang som styrer politikernes handlinger i en bestemt kommune. Det som derimot er ganske sikkert, er at alle politikerne i en kommune må spille etter de samme «spillereglene» i et kommunestyre. Så dersom en politiker kommer inn i et kommunestyre med utpreget konsensuskultur, og insisterer på å trumfe igjennom et knapt flertall, vil nok de fleste lokalpolitikere hevde at han opptreer unødvendig konfliktskapende og grunnleggende udemokratisk. På samme måte vil politikerne i en kommune med kvasiparlamentarisk tradisjon reagere negativt dersom en politiker insisterer på å innføre konsensusdemokratiske trekk.

Slike kulturkollisjoner kan for eksempel oppstå når det kommer inn mange nye politikere etter et valg, eller når en politiker har erfaring fra andre kommuner med andre politiske tradisjoner. Men det kan også oppstå ved kommunesammenslåing.

Politikk og forvaltning: timeglassmodell og politisk styring

Det skarpe skillet mellom politikk og forvaltning

Et viktig aspekt ved demokratiet er samspillet mellom politikk og forvaltning. Selv om skillet virker enkelt og likefrem, er det allment akseptert at virkeligheten er langt mer komplisert enn den tradisjonelle dikotomien gir inntrykk av. En forutsetning for skillet mellom politikk og forvaltning har vært at mens forvaltningen har utdannet ekspertise så skal de politiske organer besettes av lekfolk som med sunn fornuft skal uttrykke folkeviljen. Et styrende prinsipp har lenge vært at politikerne skal fatte vedtak, mens administrasjonen iverksetter. Nå er samfunnet såpass komplisert at politikerne trenger utredninger og forslag (innstillinger) fra administrasjonen som beslutningsgrunnlag før de fatter sitt vedtak. Og i iverksettelsesfasen blir det tatt en mengde små og store beslutninger. Administrasjonen er derfor ikke uten makt og innflytelse på de beslutninger som blir fattet i de politiske organene.

Ulik atferd i kommunene

På samme måte er det vanskelig å legge klare føringer på hvilke beslutninger som naturlig hører hjemme i administrasjonen og hvilke som bør fattes på politisk nivå. I praksis får kommunestyret ofte forelagt så mange eller få saker de selv uttrykker ønske om, og det leder til ulik praksis i ulike kommuner. Dette gjenspeiler seg i et stort sprik i både antall møter og antall saker som er til politisk behandling i hver kommune. Mens noen kommunestyre bare har fire møter i året, har andre møte hver måned. På samme måte har noen formannskap møte bare en gang i måneden, mens andre har

betydelig hyppigere møter, og noen få har nesten ukentlige møter. Lengden på møtene varierer også fra et par timer til 7-10 timer.

Eksempelvis er budsjettbehandlingen svært ulik fra kommune til kommune. En undersøkelse viste for eksempel at mens Lyngen kommune satte av to hele dager til å behandle budsjettet i formannskapet først, og deretter to hele dager til budsjettbehandling i kommunestyret, nøyde Sortland seg med 45 minutters behandling i hvert organ. En ny undersøkelse 20 år senere viste at selv om alle kommunestyrerepresentantene var byttet ut, holdt praksisen seg stabil i begge kommunene. Det er klart at dette reflekterer i hvilken grad kommunepolitikerne velger å blande seg inn i detaljene i budsjettet, og dermed reflekterer det også ulike syn på forholdet mellom politikk og administrasjon.

«Timeglassmodellen» og idealet om et skarpt skille

Ett ståsted er den såkalte "timeglassmodellen", som er nedfelt i kommuneloven og gjenfinnes i idealer om mål- og resultatstyring der det forutsettes at politikerne kan fastsette mål, mens administrasjonen kan utrede beslutningsgrunnlag og iverksette den vedtatte politikken. Et slikt system forutsetter at det er mulig å gjennomføre dette skillet i praksis og at verken politikerne eller administrasjonen forsøker å trenge inn på den andres ansvarsområde. Men dette idealet er altså i beste fall forenklet, og i verste fall urealistisk.

Idealet om sterk politisk styring

Et motsatt ståsted argumenterer med at det er viktig for demokratiet at politikerne har en reell styring med administrasjonen. Frykten for at byråkratiet skal bli for mektig for administrasjonen er en gjenganger i litteraturen og en løsning på dette kan være å oppheve det noen ser som en kunstig dikotomi og sette administrasjonen mer direkte under politikernes kontroll. Den norske kommuneloven går langt i å stadfeste denne dikotomien og forsvarer administrasjonens uavhengighet, men det ser likevel ut til at det i mange kommuner har utviklet seg samhandlingsformer som uthuler det skarpe skillet mellom politisk og administrativ sfære.

Det er altså to motstridende idealer: Idealet om demokrati og politisk styring står her mot idealet om faglig uavhengighet og klar arbeidsdeling. Og ettersom samspillet mellom politisk og administrativ sfære kan utformes på flere måter er det ikke urimelig at det finnes stor variasjon blant de norske kommunene. Tendensen er at en slik praksis (når den først er etablert) forblir nærmest uendret over lang tid, selv om lokalpolitikere byttes ut over flere valg. Dermed har vi altså med etablerte politiske kulturer å gjøre.

Kulturkollisjoner

Det finnes et bredt spekter av mulige samhandlingstyper som på ulike måter er legitime basert på ulik vektlegging av idealene om politisk kontroll og faglig uavhengighet. En politiker som flytter fra en kommune med sterk vekt på timeglassmodellen, faglig uavhengighet og ryddighet i arbeidsfordelingen mellom politikk og forvaltning til en kommune med sterkt fokus på demokratisk og politisk styring, vil naturlig nok reagere på forskjellene.

Om to kommuner med svært ulike tradisjoner skulle slås sammen ville det (i hvert fall i første omgang) føre til konflikt om hvordan forholdet mellom politikk og forvaltning skulle utformes.

En god politisk kultur?

En god kultur er en felles kultur

Det finnes ingen fasit på hva som er de beste verdiene, og derfor er det vanskelig å trekke opp veldig klare retningslinjer for hvordan en god politisk kultur skal være. Men uansett hvilke verdier et kommunestyre vektlegger så er det viktig at det finnes en *felles* forståelse for disse. *Kulturkollisjoner* i kommunestyret kan iblant lede til vanskelige konflikter. Det første kjennetegnet på en god politisk kultur er derfor at den er felles for alle aktørene, både politikerne og i administrasjonen.

Så en målsetting må være at alle aktører er enige i de grunnleggende normer og verdier. Slik enighet sikres vanligvis ved at nye kommunestyrerepresentanter og ansatte i administrasjonen sosialiseres inn i den eksisterende kulturen. Men når to eller flere kommuner skal slås sammen, så er det ikke overraskende om det etter hvert avdekkes kulturforskjeller mellom kommunene.

Ytterligheter skaper iblant problemer

For eksempel:

- Sterk konsensuskultur kan føre til handlingslammelse
- Sterkt majoritetsstyre kan føre til marginalisering og fremmedgjøring av politiske minoritetsgrupper
- Veldig skarpt skille mellom politikk og administrasjon kan føre til rådmannsvelde
- Sterk politisk styring kan føre til diletantvelde uten fagkunnskaper

Kommunestyrets jobb er nettopp å integrere ulike verdier, og selv om de kan vektlegges ulikt må ingen av de viktige verdiene oversees. Det er ingen enkel oppgave, og det er i stor grad opp til kommunestyret selv hvordan de vil gjøre ting for å løse sine lokale politiske konflikter.

En kommune er en geografisk avgrenset demokratisk arena som har levd sitt eget liv over generasjoner og mange ulike konflikter har blitt løst eller nederlag akseptert. Det har vokst frem konfliktlinjer og styringskoalisjoner, og noen har vent seg til å være i flertall, og dermed ha makt. Hva skjer når de blir slått sammen med en større kommune og nå plutselig skal være den evige minoriteten? Eller når det tettstedet som har vært vant til å være kommunesenter og maktens episenter i kommunen nå plutselig er en periferi i en større kommune? Sammenslåinger av to demokratiske arenaer som kommunene innebærer gjerne at alle partienes lokallag skal slås sammen. Hvordan takler politikerne geografiske konfliktlinjer? Hvor er tyngdepunktet i partiet nå? Vil alle partiene ha tyngdepunkt i kommunens nye senter og tettest befolkede område, eller vil noen partier bli representantene for den ene eller andre bygda? Det er klart at mange politikere må finne seg nye roller, og lære på nytt hvordan ting nå skal gjøres. I denne prosessen trenger politikerne en felles forståelse av hvordan konfliktene skal løses. De trenger med andre ord en felles politisk kultur.

Hvordan skapes en god politisk kultur?

- Kartlegg den politiske kulturen i de kommunene som vurderer sammenslåing. En slik kartlegging kan ta utgangspunkt i synlige elementer som politisk organisering og skriftlige prosedyrer, men bør også omfatte verdier og holdninger i kommunestyrene og blant de øverste administrative lederne i kommunen.
- Kommunestyrene i de aktuelle kommunene bør møtes i større og mindre fora og diskutere spørsmål knyttet til politisk kultur. Aktuelle temaer kan være synet på hva som er demokratisk og udemokratisk opptreden og hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon skal fungere i praksis.

- Potensielle problemområder kan kreve tid til å diskutere hvordan man vil ha det i den nye storkommunen. Derfor er det viktig å starte arbeidet med å forene kommunestyrene tidlig nok.
- Viktige verdier i arbeidet med å etablere en politisk kultur er *gjensidig respekt* og anerkjennelse av at det kan finnes flere måter å gjøre ting på enn dem man er vant til selv. Det er ikke usannsynlig at alle må inngå noen kompromisser, men det er ikke meningen at noen skal oppleve at de har blitt totalt overkjørt.
- En god politisk kultur integrerer mange ulike hensyn som for eksempel demokratiske idealer, styringskapasitet, faglig uavhengighet, åpenhet og andre sterke verdier, selv om vektleggingen kan være ulik.